

*Вестник Тверского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2018. №4
С. 139–145.*

УДК 35:342.5

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ОРГАНИЗАЦИОННО- МЕТОДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Л.А. Плотицына

Финансовый университет при Правительстве РФ, г. Москва

Цель статьи – рассмотрение организационно-методических основ и подходов к решению проблем реформирования контрольно-надзорной сферы в общем контексте проводимых административных реформ. В качестве рабочей гипотезы исследованы основные подходы к делегированию контрольно-надзорных функций федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В табличной форме дан анализ нормативно-правовой базы и ее совершенствования, приведены всевозможные риски такого совершенствования и рекомендации по их предупреждению.

Ключевые слова: *контроль и надзор, органы исполнительной власти, делегирование контрольно-надзорных полномочий.*

Новейшая история государственного управления России не обходится без упоминания практики проведения административных реформ. Научно-практический интерес представляют подходы и концепции, которые реализуются на каждом из этапов, но, главное, – насколько эффективны результаты и последствия проводимых реформ. Не секрет, что в основу общей концепции реформирования на каждом этапе заложены не только внутренние факторы развития системы государственного управления, но и результаты тщательного анализа лучших зарубежных практик реформирования с целью адаптации к российским условиям. Однако ставка на адаптацию приемов и методов проведения административных реформ в зарубежных странах, зачастую, не учитывает 3-х моментов: траектории предшествующего развития современного российского общества, институциональную неустойчивость (порой, и неопределенность) сложившегося нормативно-правового «каркаса» и объективное отсутствие должного профессионализма, как у реформаторов, так и у исполнителей.

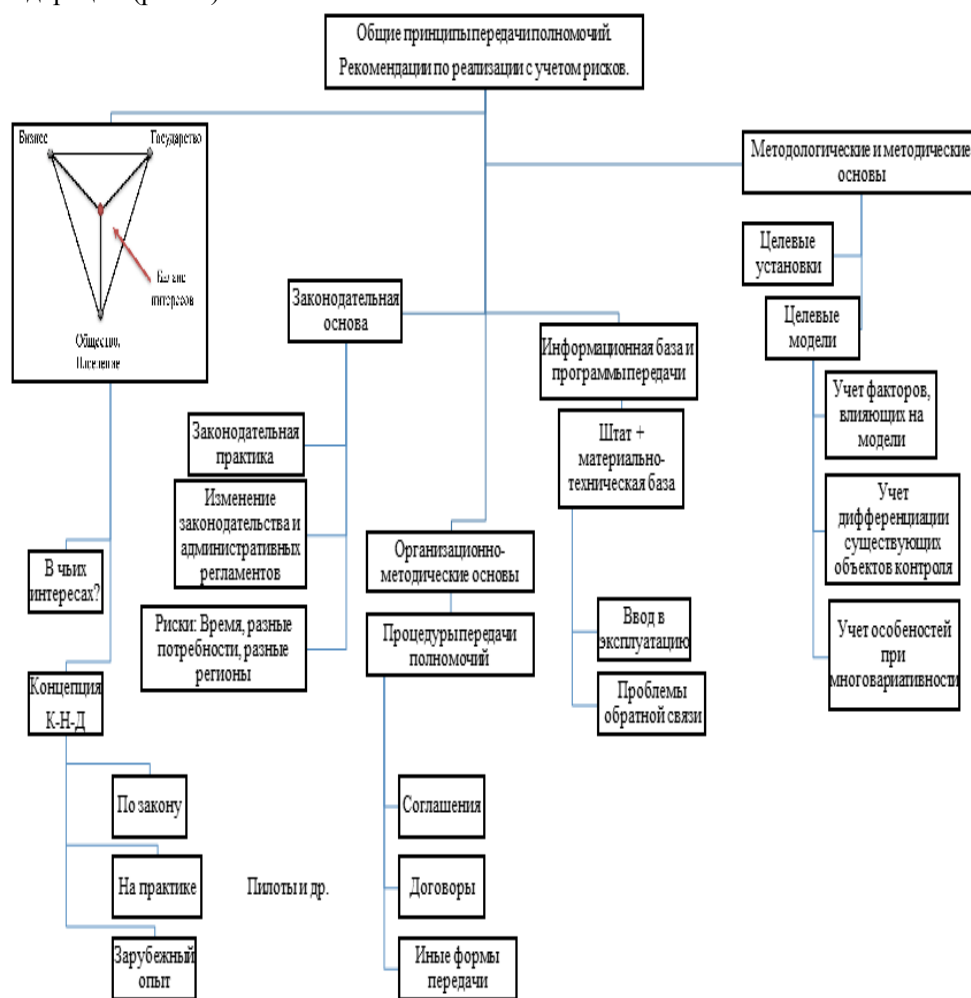
Наглядно траектория предшествующего развития просматривается в трансформации контрольно-надзорной деятельности (КНД). Никто не оспаривает необходимость действенного механизма контроля и надзора государственного управления. Но одновременно возникает проблема – во что обойдется обществу данная система в целом. Нельзя сбрасывать со счетов оба аспекта: стоимость создания и функционирования этой системы, и ее отдача – результативность.

Одним из направлений совершенствования – это передача части полномочий контрольно-надзорных федеральных органов исполнительной власти на уровень субъектов Федерации.

Такая передача необходима в рамках реформы контрольно – надзорной сферы в Российской Федерации. Соответственно, нужно выбрать и обосновать

конкретные рекомендации по передаче полномочий контрольно-надзорных органов с одного управленческого уровня на другой и оценить возможные риски.

Для достижения поставленной цели по выработке рекомендаций были проанализированы, обобщены, сформированы и структурированы: действующая нормативная правовая база, методические и организационные основы делегирования контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации (рис. 1).



Источник – составлено автором.

Р и с . 1. Схема передачи полномочий КНД (рабочая гипотеза).

Рекомендации по делегированию контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ приведены в таблице 1 (4 блока) [1, с. 168].

Т а б л и ц а 1

Рекомендации по делегированию контрольно-надзорных полномочий

Выявленные риски	Рекомендации
1. Анализ нормативно-правовой базы	
<ul style="list-style-type: none"> Правовым регулированием предусмотрено, что финансовое обеспечение отдельных полномочий, переданных органам государственной власти субъектов РФ, осуществляется за счет субвенций из федерального бюджета. Они носят целевой характер. Органы государственной власти субъектов РФ зависят от федеральных органов как просители перечисления субвенций. Действующее правовое регулирование не гарантирует субъектам РФ достаточность таких субвенций. В настоящее время большинство субъектов РФ не обладают необходимым кадровым и ресурсным потенциалом для выполнения контрольно-надзорных функций, передача которых предполагается с федерального уровня. Отсутствие информационно-коммуникационной системы взаимодействия региональных и федеральных органов власти, реализующих контрольно-надзорные функции. Такая система должна обеспечивать взаимное информирование о целях, объектах и времени проведения проверочных мероприятий с последующими действиями по принятию совместного решения о целесообразности проверки, ее времени, составу совместной группы проверяющих. Отсутствие полного реестра контрольно-надзорных полномочий федерального и регионального контроля (надзора) и функций, осуществляемых в рамках полномочий по проведению функционального анализа и оптимизации контрольно-надзорных полномочий на федеральном и региональном уровнях. Незавершена работа по анализу контрольно-надзорных полномочий федерального, регионального и муниципального контроля, имеющих одинаковый предмет контроля. Если субъект не желает иметь в своем ведении конкретное контрольно-надзорное полномочие, то имеет место необоснованное вмешательство со стороны федерального центра в регулирование и правоприменительную практику по конкретным вопросам экономической и социальной жизни субъекта Федерации. 	<ul style="list-style-type: none"> Привести в соответствие нормативную правовую базу: <ul style="list-style-type: none"> разработать методические рекомендации для органов исполнительной власти в целях выявления избыточных и дублирующих полномочий; обеспечить взаимодействие с бизнес сообществом для определения проблемных сфер контрольно-надзорной деятельности; определить административную или уголовную ответственность должностных лиц органов исполнительной власти в случае нарушения прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении контрольно-надзорных мероприятий. утвердить административные регламенты; обеспечить совершенствование нормативных правовых механизмов взаимодействия с территориальными правоохранительными, надзорными и судебными органами в части взаимного информирования о принятых решениях в рамках контрольной (надзорной) деятельности внедрить показатели, отражающие качество контроля (надзора) по количеству жалоб и их обоснованности; Законодательно закрепить полный перечень видов контроля (надзора) по уровням его осуществления (федеральный, региональный, и муниципальный), а также критериев, по которым полномочия РФ в сфере федерального государственного контроля (надзора) могут быть делегированы на региональный уровень решениями Президента или Правительства РФ; создать объединённые инспекции (например, Москва и Ульяновская область). обеспечить единые критерии и требования делегирования контроля; внедрить систему единого госконтроля по смежным функциям, чтобы не получился прообраз одного окна для взаимодействия и с бизнесом, и с гражданином.

<ul style="list-style-type: none"> Система действующего российского законодательства на сегодняшний день не содержит правовой регламентации контроля контролерами на уровне субъектов. 	<ul style="list-style-type: none"> сохранить систему передачи функций по надзору тому же органу власти, который осуществляет управление и распоряжение объектом контроля. Не должно быть противоречий существующей трехзвенной модели управления, в которой контрольно-надзорные функции отделены от регулятивно-распорядительных.
<p>2. Анализ методологических особенностей делегирования контрольно-надзорных полномочий</p>	
<ul style="list-style-type: none"> увеличение показателей смертности и травматизма в связи с ростом предпринимательской активности или ростом износа основных фондов; увеличение показателей материального ущерба в связи с ухудшением макроэкономических условий; подготовка методических рекомендаций и проектов иных документов, по которым не смогут работать участники проекта; отсутствие необходимого финансирования или снижение его объемов; отсутствие соответствующих компетенций у сотрудников контрольно-надзорных органов, необходимых для осуществления реформы; реализация проекта субъектами РФ, что исключает возможность влияния Минэкономразвития на исполнение мероприятий; взаимосвязь мероприятий с проектами, которые должны быть реализованы федеральными ведомствами, утверждение нормативных правовых актов Правительством РФ. Мониторинг реализации федеральными органами исполнительной власти мероприятий проекта; задержка ввода типового решения по внедрению в каждом субъекте РФ информационных систем, предусмотренных целевой моделью "Осуществление контрольно-надзорной деятельности в субъектах Российской Федерации"; ограниченные сроки, предусмотренные для реализации мероприятий субъектами РФ. 	<ul style="list-style-type: none"> Внедрить принципы минимизации рисков посредством их оценки, независимость принятия решений органами государственного контроля (надзора), а также ответственность за эффективность осуществления контрольно-надзорной деятельности; Обеспечить формирование единой правовой основы деятельности контрольно-надзорных органов: <ul style="list-style-type: none"> создать систему классификации объектов государственного контроля (надзора) и присвоение им класса опасности; применять различные режимы регулирования в зависимости от уровня опасности; использовать информационные системы управления рисками при планировании контрольных мероприятий; организовать взаимодействие информационной системы управления рисками и потенциальной опасности видов экономической деятельности и системы регистрации случаев причинения вреда в сферах государственного контроля (надзора).
<p>3. Анализ организационно-методических особенностей делегирования контрольно-надзорных полномочий</p>	
<ul style="list-style-type: none"> договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, передача контрольно-надзорных полномочий как фактически бессрочных. 	<ul style="list-style-type: none"> сократить объекты контроля Росздравнадзора в результате передачи основной части медицинских организаций, участвующих в обороте лекарственных средств на региональный уровень с делегированием им соответствующих полномочий;

<ul style="list-style-type: none"> • несоответствие установленных законодательством требований к хозяйствующим субъектам, процедурам проведения контрольно-надзорных мероприятий и применяемых санкций уровню потенциальной опасности регулируемого и контролируемого вида деятельности; • избыточность контрольных мероприятий в отношении одних хозяйствующих субъектов и недостаточности мер контроля в отношении других субъектов. • неоптимальные расходы бюджетов всех уровней на организацию и проведение госконтроля; • избыточное административное давление как на предпринимателей, так и на некоммерческий сектор экономики, неоправданно повышающее издержки при ведении экономической деятельности; • отсутствие надлежащего контроля в случаях аварий и катастроф с большим количеством человеческих жертв или причинения вреда инфраструктуре и окружающей среде. 	<ul style="list-style-type: none"> • обосновать проекты по передаче полномочий по защите прав потребителей медицинских услуг от Роспотребнадзора Росздравнадзору. • обосновать нецелесообразность слияния лицензионного контроля и контроля за безопасностью и качеством медицинской помощи, • обосновать нецелесообразность ликвидации полномочия Росздравнадзора по проверке достоверности предоставляемых первичных сведений о деятельности медицинскими организациями. • На основе изучения зарубежного опыта: • привести в соответствие статистическую отчетность по выявленным нарушениям; • создать доступной для всех граждан Систему оповещения об опасности лекарственных средств, о некачественных медицинских услугах, медицинских изделиях и лекарственных средствах; • создать российской лабораторную базу в стране с участием негосударственных организаций в целях повышения эффективности КНД в здравоохранении • создать многоуровневую систему оценки рисков; • применительно к передаче полномочий в рамках договоров о делегировании полномочий использовать варианты обозначения срока передачи полномочий и процедуры передачи.
<p>4. Анализ информационной составляющей делегирования контрольно-надзорных полномочий</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие эффективно выстроенных коммуникаций между различными участниками реализации программ; • Несовершенство материально-технической базы; 	<ul style="list-style-type: none"> • Создать государственные автоматизированные информационные системы, обеспечивающие оценку риска посредством ведения: <ul style="list-style-type: none"> – реестров подконтрольных лиц, содержащих указание на уровень риска, присвоенного каждому лицу применительно к соответствующим видам контроля (надзора); – учета выявленных нарушений с указанием тяжести нарушения. • Для упрощения внедрения АИС в контрольно-надзорных органах с небольшим ресурсным потенциалом предлагается осуществить централизованную разработку типовой информационной системы, пригодной для внедрения в таких органах.

<ul style="list-style-type: none"> • Отсутствие обратной связи между субъектами государственного управления, в частности в вопросе делегирования контрольно-надзорных полномочий. 	<ul style="list-style-type: none"> • Предусмотреть возможность для подконтрольных субъектов в инициативном порядке представлять органу контроля материалы, подтверждающие их соответствие той или иной группе риска, а также разработать процедуру рассмотрения соответствующих материалов; • Утвердить критерии первичного отнесения хозяйствующих субъектов к определенной группе риска; • Утвердить закрытые перечни значительных и незначительных нарушений с указанием оценки в баллах за нарушение каждого вида
--	--

Результаты НИР имеют практическую значимость и состоят в возможности их использования при подготовке нормативных правовых актов, методических материалов, направленных на совершенствование делегирования контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и оценку результатов передачи контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Список литературы

1. Делегирование контрольно-надзорных полномочий федеральных органов исполнительной власти органам исполнительной власти субъектов российской Федерации: Монография: колл. авторов. Центркаталог. 2018.

PROBLEMS OF CONTROL AND SUPERVISING ACTIVITY OF FEDERAL EXECUTIVE AUTHORITIES: ORGANIZATIONAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

L.A. Ploticina

The Federal State-Funded Educational Institution of Higher Professional Education «Financial University under the Government of the Russian Federation», Moscow

The article discusses some aspects of the organizational and methodological foundations and approaches to solving the problems of the control and supervisory sphere in the overall context of the ongoing administrative reforms. As a working hypothesis, the author investigates the main approaches to the delegation of control and supervisory functions of federal executive authorities to executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation. The article proposes some procedures for the transfer of control and supervisory powers of the federal executive bodies to the executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation.

Keywords: *control and supervision, executive bodies, the delegation pf regulatory powers.*

Об авторах:

ПЛОТИЦЫНА Любовь Александровна – доктор экономических наук, профессор, кафедры «Государственное и муниципальное управление», Финансовый университета при Правительстве Российской Федерации, e-mail: ploticina@bk.ru

About the authors:

PLOTICINA Lyubov Alexandrovna – doctor of economics, Professor of the Department of public and municipal administration, The Federal State-Funded Educational Institution of Higher Professional Education «Financial University under the Government of the Russian Federation», e-mail: ploticina@bk.ru

References

1. Delegirovanie kontrol'no-nadzornyh polnomochij federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti organam ispolnitel'noj vlasti sub"ektov rossijskoj Federacii: Monografiya: koll. avtorov. Centrkatolog. 2018.